

4. WONEN EN ARMOEDE: GAAN WE VOORUIT?

Sien Winters, , KU Leuven (HIVA)

In 2007 duidde Decenniumdoelen 'wonen' aan als één van de belangrijke domeinen waarop vooruitgang nodig was voor mensen met een risico op armoede. Naar aanleiding van 10 jaar Decenniumdoelen maken we een stand van zaken op. Om de voortgang te schetsen zijn we afhankelijk van wat er aan gegevens beschikbaar is. De Vlaamse overheid heeft de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in het verzamelen van gegevens, o.a. via bevraging van huishoudens. De twee voornaamste bevragingen vonden plaats in 2005 en 2013¹ (Heylen e.a., 2007; Winters e.a., 2015). De cijfers die hierna volgen, zijn meestal het resultaat van metingen op die twee momenten. Er zijn geen afzonderlijke cijfers voor de groep huishoudens met een risico op armoede. Wel zijn in de onderzoeksrapporten de resultaten vaak opgesplitst naar inkomen en andere kenmerken van het huishouden. We gebruiken hierna vooral de inkomensverdelingen in quintielen². In quintiel 1 (Q1) vinden we dan de 20% laagste inkomens, in Q2 de 20% volgende, enz. tot quintiel 5 (Q5) dat de hoogste inkomens bevat.

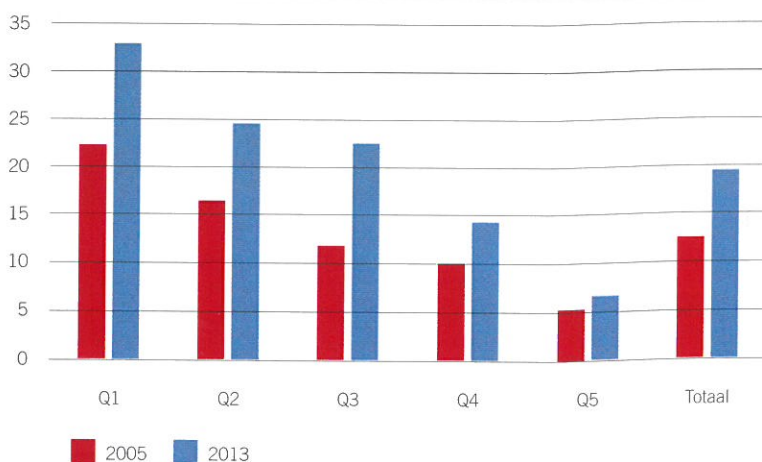
Omdat een bijdrage als deze niet toelaat in te gaan op alle doelen van het woonbeleid, beperken we ons tot betaalbaarheid en kwaliteit. We kijken ook bij wie subsidies terecht komen. Tot slot vragen we ons af of het beleid er in slaagt betaalbaarheid en kwaliteit binnen ieders bereik te brengen en wat hiervoor bijkomend nodig is.

BETAALBAARHEID

De 'woonquote' geeft het aandeel van het inkomen dat wordt besteed aan woonuitgaven. We beperken ons in deze bijdrage tot de naakte woonuitgaven, d.w.z. de huur en de aflossing van de lening. Doorgaans wordt aangenomen dat 30% een maximum is om van betaalbaar wonen te kunnen spreken³. In 2013 overschreed 20% van de huishoudens deze norm, waar dit in 2005 nog 13% was. Daarmee lijken de betaalbaarheidsproblemen toegenomen. De stijging zit vooral bij de private huurders: in 2013 betaalde meer dan de helft van de private huurders meer dan 30% van het inkomen aan huur (Heylen, 2015).

In figuur 1 worden de cijfers opgesplitst naar inkomensquintielen. Niet onverwacht zijn de betaalbaarheidsproblemen groter bij de lagere inkomens. Bovendien is de toename in betaalbaarheidsproblemen tussen 2005 en 2013 het sterkst voor de lagere inkomensgroepen (Q1, Q2 en Q3). Opgesplitst naar eigendomsstatuut (niet zichtbaar op de figuur) springt opnieuw de private huurmarkt in het oog. In Q1 en Q2 heeft maar liefst 78% en 73% van de private huurders een woonquote boven de 30% (Heylen, 2015).

Figuur 1: Aandeel van de huishoudens met een woonquote hoger dan 30% naar equivalente inkomensquintielen, Vlaams Gewest, 2005 en 2013

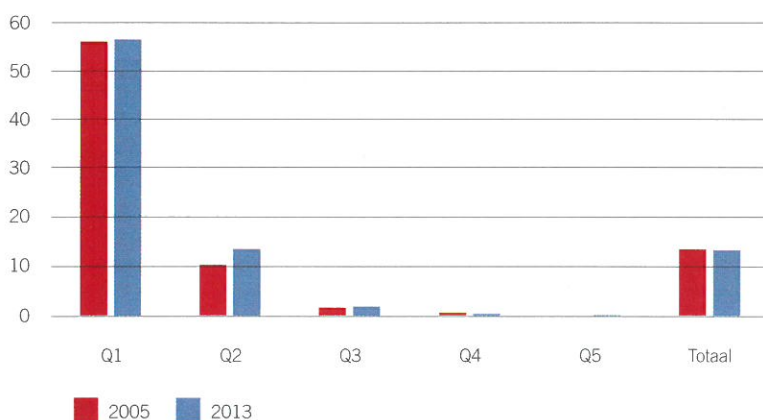


Bron: Heylen (2015), op basis van Woonsurvey 2005 en Grote Woononderzoek 2013

Een andere vaak gebruikte maatstaf is het resterend inkomen. Deze indicator geeft aan of de huishoudens na het betalen van de woonuitgaven nog voldoende inkomen overhouden om menswaardig te kunnen leven. Zowel in 2005 als in 2013 bedroeg zo het aandeel huishoudens met te hoge woonuitgaven 13% (zie figuur 2). Op deze wijze beoordeeld waren de betaalbaarheidsproblemen in totaal dus niet toegenomen, maar was er wel een licht negatieve evolutie voor de private huurders (Heylen, 2015). De vastgestelde problemen situeren zich hier bijna volledig in Q1. Hier had in 2013 57% te hoge woonuitgaven. Enkel voor eigenaars die hun lening al hadden afbetaald, bleven de betaalbaarheidsproblemen in Q1 nog redelijk beperkt (25%)⁴. Bij de private huurders liep het aandeel problemen in Q1 op tot 89%. Maar ook

eigenaars met een lening lopen in dit quintiel serieuze risico's (83% had in 2013 te hoge uitgaven). En zelfs van de sociale huurders, die een sterk verlaagde huur genieten (zie verder), had in Q1 nog 76% een betaalbaarheidsprobleem (Heylen, 2015).

Figuur 2: Aandeel van de huishoudens met een resterend inkomen onder de norm naar equivalente inkomensquintielen, Vlaams Gewest, 2005 en 2013



Bron: Heylen (2015), op basis van Woonsurvey 2005 en Grote Woononderzoek 2013

KWALITEIT

In het kader van het Grote Woononderzoek 2013 werden 5.000 woningen onderworpen aan een grondig inwendig nazicht. Op een vereenvoudigde manier werd nagegaan of de woningen voldeden aan de normen vastgelegd in de Vlaamse Wooncode. Zo gemeten, bleek 37% van de Vlaamse woningen (ongeveer 1 miljoen woningen) van ontoereikende kwaliteit te zijn. Opnieuw situeerden de voornaamste problemen zich op de huurmarkt. Van de private huurwoningen bleek 47% niet te voldoen aan de normen. Woningen van ontoereikende kwaliteit zijn te vinden in alle inkomensgroepen, maar meer bij de lagere inkomens: het aandeel woningen van ontoereikende kwaliteit loopt af van 43% in Q1 naar 29% in Q5 (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015).

De normen van de Vlaamse Wooncode zijn minimale normen die moeten verzekeren dat de veiligheid en gezondheid van de bewoners niet in gevaar komt. Vastgestelde problemen hebben o.a. te maken met elektriciteit die niet in orde is, gevaar op CO-vergiftiging, stabiliteitsproblemen. Niet al deze problemen vragen om ingrijpende en dure werken. Sommige problemen kunnen relatief eenvoudig worden opgelost. Aan 13% van de woningen zijn echter ingrijpende en dure herstellingen nodig. Dit aandeel vertoont meer variatie met het inkomen dan het aandeel ontoereikende woningen. Het daalde in 2013 van 20,8% in Q1 naar 6,2% in Q5 (Vanderstraeten & Ryckewaert, 2015). Anders gesteld: zware structurele gebreken aan woningen komen vooral voor bij de laagste inkomens.

Omdat het in 2013 de eerste keer was dat dergelijke objectieve beoordeling van de woningkwaliteit plaatsvond, is het niet mogelijk op basis hiervan uitspraken te doen over de evolutie. Dit kan wel op basis van wat bewoners tijdens een bevraging meedeelden over gebreken aan de woning. De synthese-index 'fysische staat van de woning' vat de antwoorden op meerdere vragen samen. Het is een subjectieve maatstaf, waarbij evoluties en verschillen tussen groepen mee het gevolg kunnen zijn van een verschil in beoordeling. Niettemin geeft dit een indicatie. Van den Broeck (2015) stelt vast dat volgens deze indicator het aandeel woningen van 'goede kwaliteit' toenam van 58% in 2001 naar 70% in 2013. Tegelijkertijd bleek echter de groep van 'slechte/zeer slechte woningen' maar licht in omvang verminderd: van 13% naar 10%. Ondanks de globale verbetering van de woningkwaliteit blijft er dus een ongeveer even grote groep van slechte tot zeer slechte woningen. En ook hier weer daalde in 2013 het aandeel slechte/zeer slechte woningen met het inkomen: van 14% in Q1 naar 7% in Q5. Tussen 2005 en 2013 steeg ook het aandeel slechte/zeer slechte woningen bij de lagere inkomensgroepen (Q1 en Q2), terwijl het daalde in Q3 t.e.m. Q5⁵ (Van den Broeck, 2015).

Bij deze resultaten past daarenboven de opmerking dat zwakke groepen vaak in belangrijke mate buiten beeld blijven in survey-onderzoek. Om aan dit probleem tegemoet te komen, is de afgelopen jaren ook geïnvesteerd in kwalitatief onderzoek naar deze groepen⁶. Mensen die een psychiatrische instelling, een instelling voor bijzondere jeugdzorg of gevangenis verlaten, wacht vaak een weinig vruchtbare helletocht op zoek naar een woning (De Decker e.a., 2013). Voor dak- en thuislozen is de combinatie van persoonlijke moeilijkheden en een gebrek aan een netwerk vaak een onoverkomelijk probleem om een stabiele woonsituatie te vinden. Uithuiszettingen zijn een schrijnende uiting van het niet langer kunnen voldoen aan huurders-

verplichtingen. Vluchtelingen komen terecht aan de onderkant van de woningmarkt, waar ze concurreren met andere groepen in een zwakke situatie. Om problemen met betaling te voorkomen, selecteren private verhuurders hun huurders.

NAAR WIE GAAN DE WOONSUBSIDIES?

Het Vlaamse woonbeleid schenkt prioritaire aandacht aan de meest behoeftigen (art. 4 Vlaamse Wooncode). Een heel aantal beleidsinstrumenten is dan ook specifiek gericht op lagere inkomens. In termen van overheidsuitgaven is de sociale huisvesting één van de voornaamste instrumenten. In 2016 waren er in het Vlaamse gewest 160.420 sociale huurwoningen, waarvan de overgrote meerderheid in eigendom van sociale huisvestingsmaatschappijen en 8.287 woningen verhuurd door sociale verhuurkantoren⁷. De huurprijs van woningen verhuurd door SHM's bedroeg in 2013 ongeveer de helft van de prijs van dezelfde woning op de private huurmarkt. Dit komt neer op een subsidie van ongeveer 260 euro per maand (Heylen, 2016a). Mede omdat de sociale huisvesting enkel toegankelijk is voor lagere inkomens en omdat de huur lager is naarmate het inkomen lager is, is de sociale huisvesting een erg doelmatig instrument om de woonsituatie van huishoudens met een risico op armoede te verbeteren. In 2013 kwam 68% van het totale subsidiebedrag voor sociale huur terecht bij de 20% laagste inkomens (Q1). Het grootste probleem van de sociale huur is dat het aanbod aan woningen ver onder de behoefte blijft. Volgens Heylen (2016b) zou in 2014 ongeveer de helft van de private huurders (282.000 huishoudens) wettelijk in aanmerking komen voor een sociale woning. Een raming van de doelgroep op basis van gegevens over betaalbaarheid en kwaliteit in de huidige woonsituatie leverde als conclusie dat in 2013 256.000 huishoudens nood hebben aan een sociale woning.

Deze groep zou in principe ook via een goed aanbod aan private huurwoningen en een voldoende hoge huursubsidie geholpen kunnen worden. Maar de situatie vandaag in Vlaanderen is dat voor wie (vaak noodgedwongen) op de private huurmarkt blijft, er nauwelijks steun is van de overheid. Waar veel andere landen beschikken over een huursubsidie, is dit in Vlaanderen een relatief beperkt uitgebouwd instrument. Hoewel het aantal begunstigden jaar na jaar stijgt, blijft het in verhouding tot de noden om een klein aantal gaan. In 2015 genoten 12.539 huishoudens een huursubsidie en 7.042 een huurpremie⁸, dit is ongeveer 3,5% van het totaal aantal private huurders. De inkomensgrens voor de huursubsidie/huurpremie ligt een flink stuk onder de grens voor sociale huur. De gemiddelde huursubsidie bedroeg

Een warm bad is voor Anita
een eeuwigheid geleden.

**DECENNIOUM
DOELEN 2017**

GEEF ARMOEDE GEEN KANS

Armoede neemt nu evenveel weer sneller dan de belastingen toe in ons straatland. Het is een feit dat een of met een leeuwenhart mag zijn. Armoede verschuift zich ook in Vlaanderen wordt het steeds meer een feit dat het welzijn van sociale mediaten, niet de burocratie, medemenselijkheid, maar de gemeenschap en het schuldige. Het wordt armoede in Vlaanderen gewonnen gewonnen: het is terug bij ons in de groepen. Door meer ons zelf: www.decenniumdoelen.be

Werken aan de woning worden betaald met twee premies. De 'verbeterings- en aanpassingspremie' heeft een erg lage inkomensgrens. In 2015 werden 10.217 premies uitbetaald voor een gemiddeld bedrag van ongeveer 1.200 euro. De Vlaamse renovatiepremie heeft een grotere impact, als gevolg van een hogere inkomensgrens en een hoger subsidiebedrag. In 2015 werden 13.665 premies uitbetaald, voor gemiddeld zo'n 6.000 euro. (Agentschap Wonen-Vlaanderen, 2016). Deze subsidie komt echter vooral terecht bij de middenklasse, dit omwille van het hoge

minimumbedrag voor de renovatie en omdat de begunstigden een groot deel van de kosten zelf moeten dragen (Heylen, 2016a).

Kennen bovenstaande tegemoetkomingen een zekere of zelfs een sterke selectiviteit, dan kan dit niet gezegd van de fiscale voordelen. Deze zijn niet aan inkomensvoorwaarden gebonden en zijn vooral bestemd voor eigenaars van woningen. Op deze wijze komen ze meer terecht bij hogere dan bij lagere inkomens. Zowel het fiscaal voordeel voor de eigen woning (tot 2005 de hypotheekaftrek, daarna de woonbonus) als de vermindering van registratierechten (klein beschrijf), het verlaagd BTW-tarief en de vermindering van onroerende voorheffing komt in hoofdzaak terecht bij de twee hoogste inkomensquintielen (Q4 en Q5).

Worden alle hierboven genoemde subsidies samengeteld, dan was in 2013 het totale subsidiebedrag voor eigenaars-bewoners 4,9 keer groter dan voor huurders (Heylen, 2016a). De subsidies voor investeringen in energie zijn hierin nog niet ingerekend. Ook deze blijken vooral terecht te komen bij de hogere inkomens (Verbeeck, 2016).

BELEID

Het recht op wonen is in de Vlaamse Wooncode ingeschreven als centrale doelstelling. Uit de cijfers over betaalbaarheid en kwaliteit van wonen blijkt dit doel nog verre van bereikt, en zeker niet voor de laagste inkomens. Nochtans beschouwt het woonbeleid de meest behoeftigen als een prioritaire doelgroep. De Vlaamse overheid heeft een breed spectrum aan beleidsinstrumenten juist om dit doel te bereiken en een groot deel van de subsidies komt ook terecht bij de lagere inkomens. Maar blijkbaar volstaat dit niet om voor iedereen betaalbaar en kwaliteitsvol wonen te verzekeren.

Als het de Vlaamse overheid echt menens is met het recht op wonen, zijn op zijn minst verschuivingen tussen begrotingsposten nodig. Daarnaast moet verder worden nagedacht over de optimale vorm van de beleidsinstrumenten (bv door de inkomensgrenzen aan te passen), zodat met eenzelfde budget nog meer effecten kunnen worden bekomen. Dit geldt vooral voor de subsidies gericht op eigen woningbezit, en in het bijzonder voor de fiscale maatregelen waarvoor er geen inkomensgrenzen zijn. Dat de woonbonus vanaf 1 januari 2015 sterk werd ingekort, was

alvast een goede beslissing, die indirect de huurmarkt ten goede zal komen. Alleen verdwenen de vrijgekomen middelen in de grote pot van de begroting, en was geen heroriëntering richting doelstellingen van het woonbeleid voorzien. Een verdere (maar zeer geleidelijke) afbouw van de woonbonus tot op het niveau waarop een tweede woning fiscaal wordt behandeld, blijft één van de opties om extra middelen vrij te maken voor o.a. sociale huisvesting en huursubsidies. Daarnaast verdienen vrijstellingen en kortingen allerhande in de onroerende voorheffing, verkooprechten en schenkingsrechten kritisch beoordeeld en waar mogelijk vervangen door meer effectieve maatregelen.

Naast subsidies stuurt het beleid de woningmarkt ook via regelgeving. Zo bepaalt de huurwetgeving mee de rol die de private huur kan opnemen in het aanbieden van goede woningen. Grote voorzichtigheid is echter nodig. Ingrepen die op het eerste zicht ten voordele van (zwakkere) huurders zijn (zoals het verminderen van de huurwaarborg of het reguleren van prijzen), kunnen tot effect hebben dat woningen uit de huurmarkt verdwijnen. Verder beschikt de Vlaamse overheid over een uitgebreid instrumentarium om (samen met de gemeenten) de woningkwaliteit te handhaven, zijn er subsidies en andere vormen van ondersteuning van de woonactoren en nog meerdere andere maatregelen. Binnen het bestek van deze beknopte bespreking van het woonbeleid kunnen we hier niet overal op ingaan.

BESLUIT

Dankzij investeringen van de Vlaamse overheid in data en wetenschappelijk onderzoek, is er nu heel wat meer kennis over wonen in Vlaanderen dan 10 à 15 jaar geleden. Op zich is dat alvast een stap vooruit. De gegevens laten ons toe problemen bloot te leggen, pijnpunten aan te duiden. Daarbij wordt onomstotelijk duidelijk dat er voor mensen met een laag inkomen nauwelijks vooruitgang is geboekt. De gekende problemen op vlak betaalbaarheid en kwaliteit zijn voor hen nog toegenomen. Deze inzichten moet het beleid nu gebruiken om tot de noodzakelijke aanpassingen te komen zodat het recht op wonen voor iedereen verzekerd wordt, in het bijzonder voor de meest behoeftigen, zoals de Vlaamse Wooncode stelt.

Bronnen

- Agentschap Wonen-Vlaanderen (2016), *Jaarverslag 2015*. Agentschap Wonen-Vlaanderen, Brussel.
- De Decker P., Meeus B., Pannecoucke I. & Verstraete J. (2013), *De moeilijke oversteek. Wonen na het verlaten van de gevangenis, bijzondere jeugdzorg en psychiatrie*, Antwerpen, Garant.
- De Decker P., Meeus B., Pannecoucke I., Schillebeeckx E., Verstraete J. & Volckaert E. (red.) (2015), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen*, Antwerpen, Garant.
- Heylen K. (2016), *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Heylen K. (2016b), *Doelgroepen en wachtlijst van de sociale huur*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Heylen K. (2015), *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B. & Winters S. (2007), *Wonen in Vlaanderen; De resultaten van de woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningschouwing 2005. Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid*, Brussel.
- Vanderstraeten L. & Ryckewaert M. (2015), *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3. Technische woningkwaliteit*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Van den Broeck K. (2015), *Grote Woononderzoek. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Verbeeck G. (2016), *Financiële steun voor investeringen in energie. Verdelingsanalyse van REG-premies en belastingvoordelen*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Winters S. e.a. (2016), *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid. Versie april 2016*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Winters S., Ceulemans W., Heylen K., Pannecoucke I., Vanderstraeten L., Van den Broeck K., De Decker P., Ryckewaert M. & Verbeeck G. (2015), *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Steunpunt Wonen, Leuven.
- Winters S. e.a. (2016), *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid. Versie april 2016*, Steunpunt Wonen, Leuven.

- 1 Voor meer info over deze data en de resultaten van de bevraging: zie o.a. Heylen e.a. (2007) en Winters e.a. (2015).
- 2 Het gaat daarbij steeds over 'equivalente inkomens', dit zijn inkomens die gecorrigeerd zijn voor verschillen in samenstelling van de huishoudens, zodat verschillende gezinstypes vergelijkbaar zijn. In de hier gebruikte verdeling werden inkomens gerangschikt van laag naar hoog en vervolgens verdeeld in groepen van gelijke omvang.
- 3 De grenzen zijn voor discussie vatbaar. Voor een argumentatie: zie Winters e.a. (2016).
- 4 Dit kan verwondering wekken omdat het hier gaat over een groep die geen woonuitgaven meer heeft. Het resterend inkomen onder de norm is hier het gevolg van een inkomen dat ook zonder woonuitgaven beneden de grens ligt om menswaardig te kunnen wonen. Dit wijst er op dat deze indicator meer dan de woonquote een algemeen armoedeprobleem meet.
- 5 In statistische termen gaat het hier wel niet over significante verschillen (mogelijk als gevolg van te kleine steekproefaantallen).
- 6 Veel van dit onderzoek werd gebundeld in De Decker e.a. (2015). Ook de Vlaamse Woonraad heeft al herhaalde malen gewezen op deze problematiek.
- 7 Cijfers voortgangstoets Grond- en Pandenbeleid 2016.
- 8 Een tegemoetkoming aan private huurders op de wachtlijst voor een sociale woning.
- 9 In 2014 werden de twee types sociale leningen op elkaar afgestemd.